



税务纵横

朱文忠 著

HUIWU
ZHONG HENG

南京大学出版社

税 务 纵 横

朱 文 忠 著

南京大学出版社

(苏)新登字第 011 号

税 务 纵 横

朱文忠著

南京大学出版社出版

(南京大学校内 邮政编码:210008)

江苏省新华书店发行 启东市印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 12 字数 305 千

1993 年 7 月第 1 版 1993 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1—6000

ISBN 7-305-02157-1/F·334

定价: 6.10 元

序

《税务纵横》一书是由我省启东市税务局朱文忠同志撰写的。这本书汇集了自改革开放以来他写的若干篇税收理论与实践文章。作者在书中对税收工作提出了许多很好的理论观点和实际对策,是他积二十多年税收工作经验的结晶。作为一个基层税务干部,对税收工作能够这样全面、系统、深入地研究是很不容易的。这本书的可贵之处就在于它将税收工作的实践加以系统总结并上升到理论,源于实践,指导实践,是广大读者,特别是广大税务干部和从事财经实际工作及教研工作同志学习、参考的一份好材料。在这里,我热忱地向大家推荐这本书。

税收是国家财政收入的主要来源,是国家进行宏观调控,促进经济发展的重要经济杠杆。在发展社会主义市场经济条件下,更需要充分发挥税收的职能作用,为建立和发展社会主义市场经济新体制服务。当前,在新的形势下,税收工作既面临新的机遇,也面临许多新情况和新问题,要求高、任务重、矛盾多、难度大,迫切需要我们从事理论和实践上认真探讨,把税收工作提高到一个新水平,以适应形势发展的需要。因此,我真诚地希望我省各级税务部门的领导和广大税务干部,在工作之余,勤于笔耕,结合各地、各自的工作

实践,理论联系实际,深入细致地研究社会主义市场经济条件下的税收工作,要善于将税收工作中遇到的问题加以整理、分析、研究,并提出解决问题的办法和对策,推进税收改革步伐,从而使税收工作为促进经济发展作出新的贡献。

1993年4月

(作者系江苏省财政厅副厅长兼税务局局长)

目 录

序.....	(1)
--------	-----

征 收 管 理

征管模式改革之思考.....	(3)
国营、集体企业偷、漏税现象论述	(10)
税务大检查务必解决的几个问题	(17)
当前偷、漏税倾向性问题试析.....	(24)
从索菲娅·罗兰偷税蹲狱说起	(30)
征收个人收入调节税为何难	(32)
完善税收法制之思索	(35)
学习《税收征管法》的点滴联想	(43)
新产品减、免税政策之我见.....	(47)
适应改革形势 强化税收法治	(50)
依靠党政领导 坚持依法征税	(54)
浅谈纳税申报	(58)
农村个体税收征管闯新路	(62)
个体运输税收征管的有效做法	(66)
如何加强个体税收的稽征管理	(69)
个体税收征管难事必作于“细”	(75)
推行个体工商业户建帐的构想	(82)
抓好集贸市场税收征管的做法和体会	(86)

印花税征管的难点与出路	(90)
对临时经营税收征管的研究	(94)
做好车船使用税征管 确保地方财政收入	(99)
坚持“四个”结合 狠抓欠税清缴	(102)
深化乡镇企业承包制与税收征管之初探	(104)
狠抓“五化”达标 提高征管水平	(114)
重视利用发票进行经济违法犯罪的问题	(123)
不容忽视“临商发票”管理的漏洞	(135)
谈谈鉴别违章发票之方法	(142)
认真做好税务行政复议 依法开展税收征管	(148)
重视群众信访 为贯彻政策组织收入服务	(153)
加强减免税管理之管见	(156)
一个深化减免税管理的成功尝试	(161)
减税免税与搞活企业	(164)
发展乡镇企业要重视走内涵道路	(167)
税收职能如何促进经济发展之探微	(171)
论“查、管、征”与“支、帮、促”的区别和联系	(179)
税务部门“支、帮、促”工作略论	(185)
依靠政策 发展经济	(190)
改善乡镇企业财务管理的思路	(192)
“法”与“权”统一关系辨析	
——《会计法》颁布 2 周年有感	(200)
试论资金与基金的区别与联系	(206)
“回扣”，竟如此猖獗	
——建立社会主义商品经济新秩序的呼唤	(209)
为“公”偷税无罪吗？	(212)
把行政事业单位的税收征管纳入法制轨道	(217)
这种“承包”、“租赁”经营不可取	(219)

偷、漏税案例剖析(5 例)	(222)
税收杂谈琐议(16 篇)	(236)

队 伍 建 设

加强税法宣传 坚持依法收税

——浅论税务干部的职业道德	(253)
刍议如何做好税务部门的思想政治工作	(257)
再议如何做好税务部门的思想政治工作	(262)
税务所长队伍建设略谈	(265)
依法治税和税务所长的税法意识	(268)
怎样树立税务干部的良好形象	(270)
切实加强对税务代征员的监督管理	(274)
警惕啊！同行们(8 篇)	(276)
开展“创建争优”活动 推动“两个文明”建设	(285)
练好基本功 争当多面手	(292)
此风该刹	
——税务干部为企业跑减免税	(299)
做生活的强者	
——赞税工战士	(301)
巾帼税官	
——记全国税务系统“三八”红旗手施美玉	(306)
税官英姿	
——记江苏省“双十佳”税务官张汉飏	(315)
天职	
——记江苏省税务系统青年标兵徐建	(321)
责任	(327)

征收管理

征管模式改革之思考

国家税务局在 1990 年 9 月厦门会议上明确指出：“把机构间（税务所之间或科股之间）的三分离做为主体模式（不要排斥非主体模式的存在），应当是今后相当一段时间的方向。”因此，加快征管模式改革步伐，成为各级税务部门的一项紧迫任务。本文就征管模式改革谈几点浅见，请专家和同仁斧正。

一、统一认识

加快征管模式改革步伐，首先必须增强对此改革重要性、必要性和紧迫性的认识。众所周知，依法治税是税法的本质要求，是税收的强制性在征管工作中的具体体现和运用。近几年来，党中央、国务院反复强调治理税收环境、整顿税收秩序、坚持依法治税。1986 年国务院发布了《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》，从 1989 年起国务院又连续发布了《整顿税收秩序、严肃税收法纪》等四个决定和通知。党的十一届五中全会决定中，把税收监控作为治理、整顿经济环境的重要措施。而旧的税收征管模式即“一员到户、各税统管、征管查集于一身”持续三十多年，在人们的思想上形成了一个较为牢固的传统观念和习惯势力，加之长期以来税收征管工作运行机制不太健全，反偷漏税显得非常不力，行业不正之风、为税不廉的行为时有发生，征管质量和效率提高缓慢，等等，这些均与现行征管模式和内外监控制约机制不

完善有关。应当看到，随着经济体制改革的日益深化和商品经济的蓬勃发展，税制相应由单一税制转变为多税种、多环节、多层次征收调节的复税制，税收分配关系已广泛体现在社会经济生活的各个方面，决定了传统征管模式非改不可。事实上，近几年来偷漏税现象屡禁不止，税收征管漏洞一直难以堵死，因素虽多，但同现行征管模式不相适应一直有很大关系。同时，征收管理作为实施税收政策法规、保证财政收入的重要手段，务必同税制改革协调进行，相辅互成，不然，税制改革就难以巩固，而且也不能从根本上解决以税谋私等问题。所以，征管模式改革，既是强化税收法治的迫切需要，又是建立新的税制体系和科学、严密的征管体系的必由之路，更是加强税工队伍建设、消除可能产生不正之风条件的重要保证。我们只有充分认识了这一重要性、必要性和紧迫性，才能自觉地摆脱传统习惯的羁绊和摒弃陈旧意识，也才能真正以勇于开拓的精神和科学求实的态度，通过实践，反复试验，不断完善，把征管模式改革搞得既快又好。

二、抓好典型

所谓税收征管模式，是关于税收征管方式的特殊规范形式。从广义上讲，税收征管方式应包括税收征管方法、征管手段、征管形式以及征管机构等内容。征管模式即是包括上述征管方式的各要素及其要素组合的特殊规范形式，这是一项面广而复杂的系统工程。而目前各地研究的具体内容，主要侧重于征管形式与征管机构的选择，尚缺乏样板和经验。从我市目前试行的“征、管、查三分离”和“征管、稽查两分离”的情况来看，形式虽有异有同，也都取得了一定的成效，但矛盾不少，特别是还未树立起比较成功的样子，因而以最有说服力的事实来统一大家的认识，推动改革的发展，就显得很不够，这不能不说是一个缺陷。我以为，每

个市、县局应当选择具有代表性的单位，集中力量，抓好典型，这种典型主要有三类：一是统管比较集中的各类较大企业的直属税务所；二是为数众多、纳税户分散繁杂的农村税务所；三是纳税户相对比较集中的城镇税务所。这三类税务所的征管特点不一，改革的模式也不能一模一样。所谓典型，我觉得要基本具备四条：一是全部固定纳税户和所有税种基本上做到由纳税义务人按期主动上门申报纳税，形成了依法纳税比较巩固而良好的管理秩序；二是税务部门内部基本上建立了征、管、查相互制约又相互配合的工作组合，有明确的协调的职责分工，有一套行之有效的严密的工作程序和科学管理办法，使整个税收管理机制大为改善，效能空前提高；三是税收征管强度和控制力显著增强，税务人员办税行为日趋规范，漏税户和偷、漏、欠税能及时掌握和明显减少，税务机关权威和税务人员形象不断提高和优化；四是积累了相当扎实的改革的具体经验，使人看得见、摸得着，具有普及和推广的意义。我想，“榜样的力量是无穷的”，各地能在这方面下功夫抓好一批典型，必将对推动大面积的改革产生巨大影响。

我对抓好各类典型的基本思路是：对税源集中的市、县属城镇税务所应建立和形成力量相对集中的征、管、查三条线或征管、稽查两条线，同时完善纳税管理、税款征收、税收检查三个工作程序，且将征管、稽查人员名单、各自职责和考核办法张榜公布，以增强征、查透明度。对集贸市场的税收，应逐步推行双人制，实行征查合一、挂号上岗、票款分开和专人检查的模式。对定期定额个体户的税收，可实行纳税人自行申报、征管人员核查、民主评议、张榜公布、定期换岗（一季、半年、一年）、交叉检查的模式。对地域广阔的农村税务所，应采取征管在乡税务组、稽查重点在税务所的模式。税务所及所属税务组的工作职责既有联系，又有区别，税务组是和纳税人直接联系的一线机构，其在岗人员，我市一般为三四人，多则四五人，一个专管员少则管 50 多户，多则

100 多户，一个企业涉及到的税种、基金一般达 10 多种，加上近年来乡镇企业资金紧缺，专管员的工作重点是加强管理，组织收入，如也机械地实行征、查分离，则实际上是脱离实际，不利于征管工作的协调，其弊多于利。而税务所的主要任务是管理全所的干部，其管理内容包括对干部的监督、考核、协调和服务等，税务所是集管理和稽查为一体的，从某种程度上讲是属稽查性质的管理。为实施对下属税务组征管人员有效的管理和监督，稽查应以税务所为主，税务所应根据上级的工作要求和部署，除了指导面上工作外，还要组织开展对面上征管工作情况定期、不定期的轮番调查、检查、抽查和考核，这种稽查和考核的结果具有相对的权威性，而目前税务所稽查力量不足也是征管质量低劣和稽查缺乏深度、广度的原因之一。为此，要对税务所的稽查力量在现有基础上作适当调整和充实，以充分发挥征、查分离的效应作用。而那种在本乡范围内试行征、查分离、按自然村区域地段划分征、查范围、实行定期换岗的模式，虽对促进征、查人员熟悉所辖业户生产经营情况和钻研税政业务等方面有一定的作用，但由于征管人员的文化素质、税政业务和征管水平存在着客观上和实际上的良莠不齐，所以也难以确保征、查质量的巩固和提高，而且，这种形式实际上形成了乡税务组范围内阶段性征、查权力的均衡分配，所以仍然是过去那种专管员各权独揽、“一人说了算”的管理模式。但不管抓那一类典型，均可探索“两员管理”的模式，即一个专管员潜心于对流转税征、管、查的研究，另一个专管员则致力于对所得税类征、管、查的研究，这种模式的优点，可促使专管员反复琢磨咀嚼、领会政策精神实质，对各自分管的部分易懂、易会、易用，并为管理向纵深发展提供了可能。两员管理，虽分工不同，但工作上均有联系，相互间经常反馈信息、切磋“技艺”，这对提高专管员的业务素质，完整、准确地贯彻执行税收政策，起事半功倍之效。两员管理，虽税种分开，但税种间均有牵

连，增加了相互制约的成分，这在客观上消除了个别经不起不正之风影响的人企图收“人情税”、“关系税”的时空机会，因而也有助于保持和发挥为税清廉的优良传统。

三、明确职责

各地在试行征管模式改革的实践中，不管试行何种形式，都应明确各自的工作界限和职责，以利检查、考核、评比，避免专管员间的相互推诿和不负责任现象，以及整体税收管理工作中相互脱节现象的发生。现在，一些基层税务所名义上实行了分离，但具体工作界限划分不清，各自职责不太明确，而且也没有质量、数量、时限等量化指标的奖惩考核办法。如对检查出的税政问题，也不区别是纳税义务人的责任还是征管人员的责任，结果在工作中出现了等待和依赖现象，例如，企业的产品销售、经营业务收入是否全额依率计征，各项税款是否及时足额入库，财务开支是否符合规定，利润结算是否正确，负责征管的专管员不及时主动去加强管理和堵塞漏洞，而是等待稽查的专管员去出击检查，结果是屡查屡漏，谁也不负责，也无从追究，从而使征管工作陷入偷漏一检查一再偷漏的循环往复的怪圈之中，税务机关的大部分精力消耗在低效和被动劳动之中。又如，按照税收征管工作程序，征管组对纳税人以税前辅导为主，检查组以税后检查为主，但在具体工作中，由于税前、税后两者间的界限模糊，因而对纳税人的税务违章行为较难区分是属税前辅导之范围、还是税后检查之内容，进而使征管与检查发生矛盾，产生相互扯皮现象。所以，各级领导在推行征管模式改革中，务必将划清界限、明确职责作为重要的内容之一予以研究，任何时候都应将着眼点建立在用科学方法，在征、管、查诸环节全方位、多层次的相互制约、相互通气、相互配合，具有整体功能和全面提高征管质量的监督制约及

竞争机制上，以利正确评价征管工作的好坏和考核税务专管员的工作政绩，达到真正加强征收管理，堵塞“跑、冒、滴、漏”之目的。

四、务求配套

征管模式改革虽然主要落实在基层，但同上层的管理制度与管理方法有着密切的联系。如同企业改革一样，只有上层建筑顺应改革的要求，适当加以调整，才能使企业改革不断深化、完善。因此，征管模式改革应当与整体税收管理改革通盘考虑。特别是人事、监察、税政、计会以及其他综合服务部门，如何在管理制度和工作方法上进行适应性的突破和创新，以逐步形成严密高效的协调体系和监控体系，显得尤为重要。这不仅有利于促进新的征管机制的完善和运行，而且必将大大鼓舞基层加快改革的步伐。这要着重解决两个问题，一是思想认识问题。现在，一些同志认为，纳税管理、税款征收是征管科（股、组）的，稽查工作是稽查大队（队、组）的，似乎与其他科室不相干，这种认识是片面的。诚然，推行征、查分离是征管科的重要职责，但脱离了人事、监察、税政、计会以及其他综合服务部门的协调和监控，势必形成征、查两张皮和“监”而不“控”、“控”而不“监”的局面，成为形式上的分离实际上的各自为政，而且也根本不能从制度、措施上有效地铲除滋生不正之风的土壤和堵塞征管漏洞、确保组织收入。另一个问题是上层职能机构的设置应有利于征查分离。目前，县以上税务机关基本上仍维持在按税种分设税政部门，并统设一个稽征管理部门，大而全、小而全的繁杂机构和统计、汇报工作，造成了税收的征管与税收政策业务的脱节，多头领导，责任不明，又与基层税务所的征管改革分离缺乏工作上的直接对口，还加重了基层工作的负担，导致工作上的扯皮和差错，影响基层

征管工作的顺利开展。因此，有必要将现行的上层职能机构按照精兵简政、集中税政、加强征管、明确监督的原则，改按征收、管理、检查的职责范围来设置。鉴于目前稽查大队（队、组）一般均忙于应付人民来信来访和税务违章案件的查处工作职责，为了全面、深入地做好对纳税户的税务检查，使征管、检查分离不形同虚设，有必要在基层税务所和市（地区级）、县税务局设置检帐科（股、组），负责内外部执行税收政策的检查、抽查和监督，有利于征查分离的普及和深入，有利于开展税务大检查，有利于维护税法的严肃性。

金鑫局长指出：“在地方党政的支持下，同有关部门密切配合，探索试行人事、分配制度等配套改革。有些地方在征管改革中配合实行了干部交流制、轮换制、专管员等级制以及奖金分配制度等改革，增强了动力和竞争、激励机制，取得了明显的效果。这些尝试，只要经过地方党政批准，都可以试验”。（《中国税务》1990年第11期第6页）近年来，我局在人员换岗、加强廉政建设和健全岗位责任制考核等方面做了大量工作，对配合征管模式改革起到了积极的作用，今后要在深化内、外征、查分离和重视内、外税收秩序的治整的考核办法上研究切实有效的措施，譬如在人事制度改革方面，可以试行干部公开招标、择优聘用、定岗分等的办法，对科、股、所长试行任期制、聘任制，在奖金分配上要拉开档次，通过推行征管模式改革，形成一环套一环、环环相扣、链条式的监控体系。

——南通市税务学会第九次学术研讨会交流论文，载辽宁税务专科学校学报《税收纵横》1991年第3期、《江苏税务》1991年第7期